



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 02-02-2023

Znak: SPN.III.4130.3.2023

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40) w związku z art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność w całości**

uchwały Nr LI/519/2022 Rady Gminy Górnio z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Nr 7 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Górnio „Górnio”.

### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 20 grudnia 2022 r. Rada Gminy Górnio podjęła uchwałę Nr LI/519/2022 w sprawie zmiany Nr 7 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Górnio „Górnio”, zwaną dalej zmianą planu.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 4 stycznia 2023 r.

W dniu 16 stycznia 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz zobowiązał Przewodniczącą Rady Gminy Górnio do złożenia wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 24 stycznia 2023 r., znak: RG.0008.2.2023, odniesiono się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów:

- Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p.,
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), w związku z § 12 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404).

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć jako merytoryczną jego zawartość (część tekstowa i graficzna), określoną w art. 15 u.p.z.p., tj. zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Natomiast tryb uchwalania planu, określony w art. 17 u.p.z.p., odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i wnoszenie uwag do projektu planu).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

#### **W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:**

Uchwała narusza art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., ponieważ zmiana planu miejscowego uchwalona została w sprzeczności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Górnó, zwanego dalej Studium, przyjętego uchwałą Nr XXX/303/2021 Rady Gminy Górnó z dnia 19 kwietnia 2021 r.

Art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium.

W świetle art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, ale jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12: „Studium jest bowiem dokumentem planistycznym stanowiącym po 2003 r. niejako szkielet planistyczny gminy, który nie jest tylko, jak przed tą datą, prognozą określającą politykę przestrzenną gminy, lecz zawierającą konkretne uwarunkowania przejawiające się m.in. w precyzyjnym (choć w ogólniejszej skali niż plan) określeniu granic poszczególnych obszarów, co wynika z treści art. 10 ust. 2 pkt 3-16 ustawy. Dlatego też, zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może być rozumiana ogólnie. (...) Główną wytyczną, która określa ustalenia przeznaczenia terenu objętego granicami projektu planu jest studium. Każde planowane przedsięwzięcie, wykraczające poza jego merytoryczne założenia powinno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium. Przyjęcie ustaleń niezgodnych z treścią studium powinno być uznane za działania naruszające zasady sporządzania planu miejscowego i powodować jego nieważność w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy”.

Dokonując analizy badanej uchwały ustalono, że przedmiotowa zmiana planu miejscowego narusza ustalenia Studium w zakresie przeznaczenia terenów.

**Tereny przeznaczone w zmianie planu pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone symbolem MN, w studium przewidziano pod tereny otwarte - tereny rolnicze w obniżeniach dolinnych, oznaczone symbolem ZR** (znaczną część obszaru objętego zmianą planu) oraz tereny wskazane do zainwestowania - tereny zabudowy mieszkaniowej o charakterze podmiejskim, oznaczone symbolem M (niewielki obszar objęty zmianą planu).

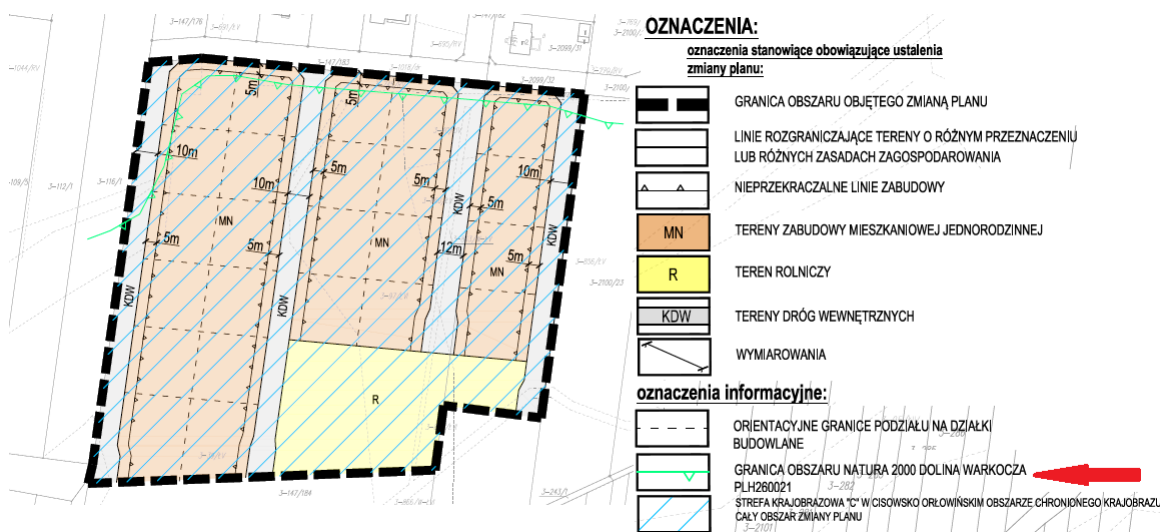
Ponadto na wyrysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Górnó znajdującym się na załączniku Nr 1 do uchwały błędnie zaznaczono obszar objęty zmianą planu.

Na potwierdzenie powyższego tut. organ, na podstawie dostępnych materiałów - rysunku zmiany planu oraz rysunku Studium, a także informacji zamieszczonych w ogólnodostępnym systemie informacji przestrzennej - geoportalu krajowym, dokonał analizy porównawczej (m.in. na podstawie przebiegu obszaru Natura 2000 „Dolina Warkocza”), której wyniki przedstawiają rysunki poglądowe zamieszczone poniżej.

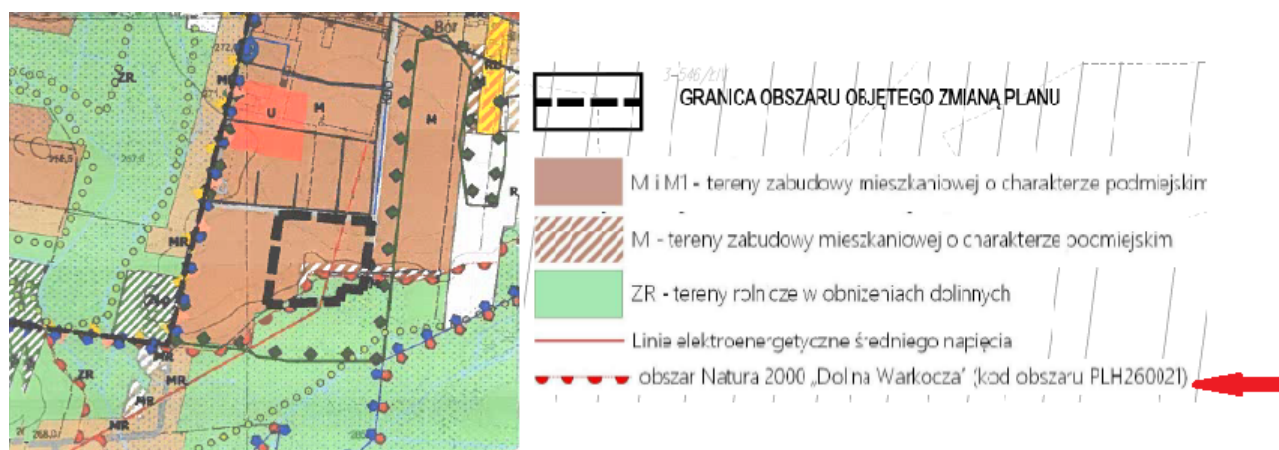
Zgodnie z załącznikiem Nr 1 do uchwały - rysunkiem zmiany planu (rys. 1) granica obszaru Natura 2000 „Dolina Warkocza” przebiega przez północno-zachodni fragment obszaru objętego zmianą planu. Natomiast na wyrysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Górnó, przyjętego uchwałą Nr XXX/303/2021 Rady Gminy Górnó z dnia 19 kwietnia 2021 r., zamieszczonym na rysunku zmiany planu (rys. 2), granica obszaru Natura 2000 „Dolina Warkocza” przebiega przez południowo-wschodni fragment obszaru objętego zmianą planu. Po analizie przebiegu granic obszaru Natura 2000 „Dolina Warkocza” przez obszar objęty zmianą planu (część działek nr ewid.: 147/184, 2099/33, obręb

0003 Górnó ) na geoportalu krajowym (rys. 3) oraz w Studium (rys. 4), organ nadzoru stwierdził, że na wyrzysie ze Studium (rys. 2) znajdującym się na załączniku Nr 1 do uchwały błędnie zaznaczono obszar objęty zmianą planu - obszar ten powinien być zaznaczony zdecydowanie niżej w kierunku południowym. Tym samym tereny przeznaczone w zmianie planu pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone symbolem MN, w studium przewidziano pod tereny otwarte - tereny rolnicze w obniżeniach dolinnych, oznaczone symbolem ZR (znaczna część obszaru objętego zmianą planu) oraz tereny wskazane do zainwestowania - tereny zabudowy mieszkaniowej o charakterze podmiejskim, oznaczone symbolem M (niewielki obszar objęty zmianą planu). Warto dodać, że zgodnie ze Studium (załącznik Nr 1 do uchwały – tekst Studium, s. 116-117) dopuszczalnym kierunkiem przeznaczenia terenów rolniczych w obniżeniach dolinnych są zalesienia, zbiorniki wodne lub inne przeznaczenie służące ochronie środowiska oraz zdrowia i bezpieczeństwa ludzi i ich mienia, w tym związane z objęciem ochroną prawną terenów i obiektów przyrodniczych lub zabytkowych. Zapisy Studium nie dopuszczają na tych terenach zabudowy.

Oceniana uchwała:



Rys. 1 Rysunek zmiany planu.

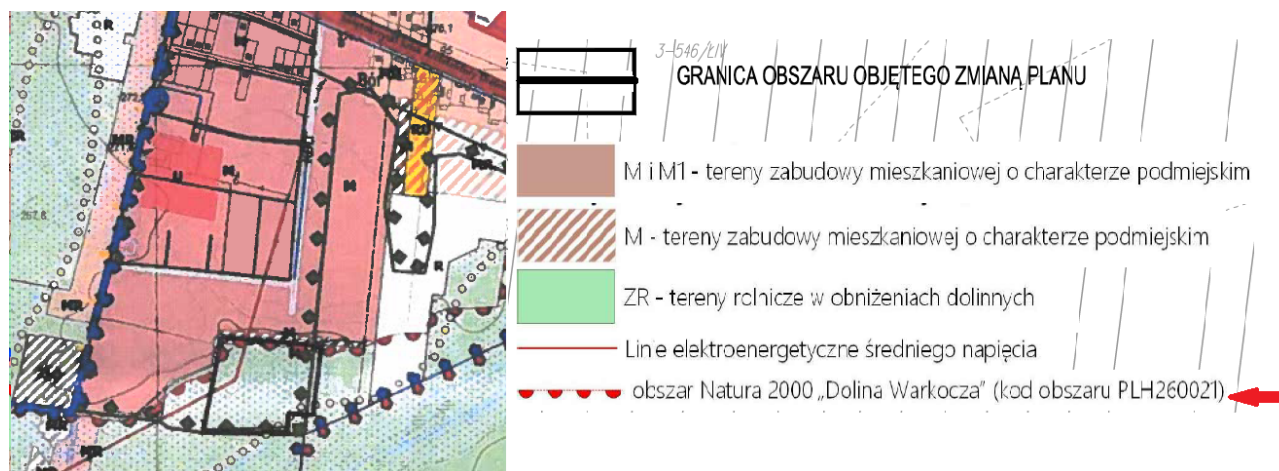


Rys. 2 Wyrzys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Górnó, przyjętego uchwałą Nr XXX/303/2021 Rady Gminy Górnó z dnia 19 kwietnia 2021 r., zamieszczony na rysunku zmiany planu.

## Ustalenia organu nadzoru:



Rys. 3 Poglądowe oznaczenie obszaru objętego zmianą planu miejscowego na mapie z zaznaczonym obszarem Natura 2000 „Dolina Warkocza” (źródło podkładu mapowego: geoportal krajowy geoportal.gov.pl).



Rys. 4 Poglądowe oznaczenie granic obszaru objętego zmianą planu miejscowego na fragmencie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Górno, przyjętego uchwałą Nr XXX/303/2021 Rady Gminy Górno z dnia 19 kwietnia 2021 r.

Przewodniczący Rady Gminy Górno, zgodnie z treścią pisma z dnia 24 stycznia 2023 r., znak: RG.0008.2.2023, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wyjaśnił, że: „nieznaczna różnica pomiędzy odzwierciedleniem przeznaczenia w studium a planie wynika ze skali w jakich sporządzane są oba te dokumenty. Studium (...) sporządzone na mapie topograficznej w skali 1:10 000 jest dokumentem ogólnym wyznaczającym jedynie ramy przeznaczenia terenów, których granice uszczegóławiane są w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego poprzez linie rozgraniczające tereny funkcjonalne. W studium (...) linie rozgraniczające nie zostały wyznaczone w związku z tym brak jest granic pomiędzy wyznaczonymi formami zagospodarowania. W związku z tym granice pomiędzy formami zagospodarowania należy traktować jako orientacyjne do uściślenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania. Taka sytuacja ma miejsce w analizowanym przypadku, gdzie tereny zabudowy mieszkaniowej zostały zwiększone biorąc pod uwagę zarówno uwarunkowania przestrzenne jak i przyrodnicze. w związku z tym uściślenie to dokonane zostało w ocenianym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Świadczy o tym zapis tekstu studium (...) str. 99 (akapit trzeci od góry) „Ze względu na małą skalę, w jakiej sporządzany jest rysunek studium, na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszcza się uściślenie

wyznaczonych w studium zasięgów poszczególnych przeznaczeń terenów” oraz na str. 100 (akapit pierwszy) „W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego należy dostosować parametry zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględniając walory krajobrazowe, walory środowiska, ochronę krajobrazu wynikającą z Obszarów Chronionego Krajobrazu, ukształtowanie terenu, elementy kompozycji urbanistycznej, a także funkcje i ograniczenia na danym obszarze i terenach sąsiadujących”.

Ponadto Przewodniczący Rady Gminy Górno stwierdził, że na rysunku zmiany planu miejscowego błędnie zaznaczono granicę obszaru objętego zmianą planu. Zaznaczył, że „granica ta powinna być nieznacznie obniżona w kierunku południowym”.

Organ nadzoru przyjmuje wyjaśnienia jedynie w zakresie, iż „na rysunku zmiany planu miejscowego błędnie zaznaczono granicę obszaru objętego zmianą planu”, jednak nie może zgodzić się z pozostałymi wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Gminy Górno (pismo z dnia 24 stycznia 2023 r., znak: RG.0008.2.2023).

Odnosząc się do stwierdzenia Przewodniczącego Rady Gminy Górno, że „w studium (...) linie rozgraniczające nie zostały wyznaczone w związku z tym brak jest granic pomiędzy wyznaczonymi formami zagospodarowania”, Wojewoda Świętokrzyski zaznacza, że zgodnie z przepisami rysunek studium nie musi zawierać linii rozgraniczających. W myśl § 7 pkt 1 lit. d Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy - Dz. U. z 2004 r., Nr 118, poz. 1233 (stosuje się ww. rozporządzenie, ponieważ Studium zostało uchwalone przed wejściem w życie Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy - Dz. U. z 2021 r., poz. 2405) rysunek projektu studium powinien zawierać określenie granic obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p., a także symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych obszarów.

Należy zaznaczyć, że granice obszarów pomiędzy wyznaczonymi formami zagospodarowania na rysunku Studium gminy Górno są widoczne (pomimo braku linii rozgraniczających) i zawierają również symbole literowe oraz oznaczenia barwne, co pozwala na określenie „zasięgu” poszczególnych obszarów wyznaczonych w tym dokumencie.

Mimo, że zgodnie z zapisami Studium „ze względu na małą skalę, w jakiej sporządzany jest rysunek studium, na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dopuszcza się uściślenie wyznaczonych w studium zasięgów poszczególnych przeznaczeń terenów”, to nie oznacza to zmiany zasięgów poszczególnych kierunków zagospodarowania przestrzennego terenów w sposób dowolny, zmieniając całkiem kierunek danego obszaru.

Skoro studium nie precyzuje bliżej pojęcia „uściślić”, to wykładnię językową tego pojęcia należałoby odnieść do definicji zawartych w słownikach języka polskiego. Zgodnie z definicją zawartą w internetowym słowniku Języka Polskiego PWN (<https://sjp.pwn.pl/>) oraz powszechnym rozumieniem, „uściślić” to „ściśle coś określić”. Dlatego zdaniem organu nadzoru przeznaczenie w zmianie planu terenów przewidzianych w studium pod tereny otwarte - tereny rolnicze w obniżeniach dolinnych pod zabudowę mieszkaniową o charakterze podmiejskim nie stanowi uściślenia wyznaczonego w studium (powyżej przedmiotowej zmiany) zasięgu terenu wskazanego do zainwestowania - terenu zabudowy mieszkaniowej o charakterze podmiejskim. Jest to całkowita zamiana kierunku zagospodarowania terenów rolniczych w obniżeniach dolinnych na tereny pod zabudowę mieszkaniową o charakterze podmiejskim.

Jeżeli „w studium określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako naruszenie zasad sporządzania planu, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium. Stopień związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości zapisów tego ostatniego aktu i w związku z tym może być silniejszy lub słabszy” (wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2529/14). Należy zaznaczyć, że „zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego

powinno się postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji” (wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt II OSK 1641/21).

Reasumując powyższe rozważania oraz dokonanie analizy postanowień zmiany planu z postanowieniami Studium należy stwierdzić, że przedmiotowa zmiana planu miejscowego narusza ustalenia Studium w zakresie przeznaczenia terenów, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego. Stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p., jest to przesłanką do stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi, że to naruszenie dotyczy prawie całego obszaru objętego zmianą planu i dla czytelności zapisów uchwały, zasadnym jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

**W świetle art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.**

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.**

Zbigniew Koniusz  
Wojewoda Świętokrzyski